

Finn Bruun

New Public Management: Diskussionstemaer og spændinger

New Public Management er blevet et honnørord i den internationale debat om den offentlige sektor. Hverken de teoretiske overvejelser eller de praktiske rekommendationer er radikalt nye. Derimod er der en klar distance til den umiddelbare fortids administrative filosofi. Begrebet repræsenterer i den forstand et nybrud. Hvor det kommer til kort er i forhold til betydningen af nationale traditioner og kulturer.

Mondænitet og rationalitet

Gennem de seneste år har New Public Management (NPM) været et af de mest benyttede slagord i politisk/administrative fremstillinger. Et sæt af ideer om en kombination af stærk ledelse og udlægning af detailansvar har dels været udgangspunkt for en efterlysning af fornyelsesbestræbelser i den offentlige sektor og dels i ekstremitet et angrebsmål for forfattere, der vender sig mod forestillinger om, at rationelt begrundede reformforslag kan føre til noget. Og da slet ikke til noget bedre. En ny offentlig ledelse er i den sidstnævnte henseende blot en mondæn illusion uden nogen form for jordforbindelse.

Denne diskussion rummer i kernen dybe spørgsmål om evnen og viljen til at gennemføre bevidste forandringer. Udgangspunktet har dog været mere kontante indfaldsvinkler. Dels er det blevet diskuteret, om NPM repræsenterer en egentlig nytænkning, dels om der er tale om en altomfattende politisk/administrativ filosofi, og endelig om en sådan filosofi er forenelig med nationale traditioner. Det er disse spørgsmål, som vil blive skitseret her.

Begrebet og baggrunden

Mens argumenterne for og mod NPM har været mange, henstår selve begrebets op-

rindelse temmelig uforløst i de fleste diskussioner af det. Det er dog blevet hævdet (Vanebo, 1996), at oprindelsen kan spores til OECD's daværende generaldirektør, van Lennep, som i 1981 hævdede, at en ny og nødvendig offentlig ledelse krævede, at:

"new relationships between action by the state and private action must be sought; new agents for welfare and well-being must be developed; the responsibilities of individuals for themselves and others reinforced" (OECD, 1981).

OECD sammenfattede hermed en række kritikpunkter mod den offentlige sektor i de vestlige lande, som på forskellig baggrund og med forskelligt udgangspunkt var kommet til orde i de foregående år. Det er da også OECD filosofien, der er kernen i de følgende stikord om styrke og svaghed i NPM-ræsonnementet.

Politiske forandringer

Den neo-liberale og konservative magtovertagelse omkring 1980 i USA og England betød i al almindelighed, at "withdrawal of the state" kom på dagsordenen. I England først og fremmest i form af privatisering, der i konservative akademiske kredse længe havde været benyttet som et konstruktivt alternativ til den klassiske engelske (nationaliserings- og) afnational-

Finn Bruun

New Public Management: Diskussionstemaer og spændinger

New Public Management er blevet et honnørord i den internationale debat om den offentlige sektor. Hverken de teoretiske overvejelser eller de praktiske rekommendationer er radikalt nye. Derimod er der en klar distance til den umiddelbare fortids administrative filosofi. Begrebet repræsenterer i den forstand et nybrud. Hvor det kommer til kort er i forhold til betydningen af nationale traditioner og kulturer.

Mondænitet og rationalitet

Gennem de seneste år har New Public Management (NPM) været et af de mest benyttede slagord i politisk/administrative fremstillinger. Et sæt af ideer om en kombination af stærk ledelse og udlægning af detailansvar har dels været udgangspunkt for en efterlysning af fornyelsesbestræbelser i den offentlige sektor og dels i ekstremitet et angrebsmål for forfattere, der vender sig mod forestillinger om, at rationelt begrundede reformforslag kan føre til noget. Og da slet ikke til noget bedre. En ny offentlig ledelse er i den sidstnævnte henseende blot en mondæn illusion uden nogen form for jordforbindelse.

Denne diskussion rummer i kernen dybe spørgsmål om evnen og viljen til at gennemføre bevidste forandringer. Udgangspunktet har dog været mere kontante indfaldsvinkler. Dels er det blevet diskuteret, om NPM repræsenterer en egentlig nytænkning, dels om der er tale om en altomfattende politisk/administrativ filosofi, og endelig om en sådan filosofi er forenelig med nationale traditioner. Det er disse spørgsmål, som vil blive skitseret her.

Begrebet og baggrunden

Mens argumenterne for og mod NPM har været mange, henstår selve begrebets op-

rindelse temmelig uforløst i de fleste diskussioner af det. Det er dog blevet hævdet (Vanebo, 1996), at oprindelsen kan spores til OECD's daværende generaldirektør, van Lennep, som i 1981 hævdede, at en ny og nødvendig offentlig ledelse krævede, at:

"new relationships between action by the state and private action must be sought; new agents for welfare and well-being must be developed; the responsibilities of individuals for themselves and others reinforced" (OECD, 1981).

OECD sammenfattede hermed en række kritikpunkter mod den offentlige sektor i de vestlige lande, som på forskellig baggrund og med forskelligt udgangspunkt var kommet til orde i de foregående år. Det er da også OECD filosofien, der er kernen i de følgende stikord om styrke og svaghed i NPM-ræsonnementet.

Politiske forandringer

Den neo-liberale og konservative magtovertagelse omkring 1980 i USA og England betød i al almindelighed, at "withdrawal of the state" kom på dagsordenen. I England først og fremmest i form af privatisering, der i konservative akademiske kredse længe havde været benyttet som et konstruktivt alternativ til den klassiske engelske (nationaliserings- og) afnational-

liseringsdiskussion (jf. Sharpe, 1976). I USA kom diskussionen hovedsageligt til at dreje sig om regler. Der var simpelthen ikke meget at privatisere.

Økonomisk nytænkning

I begge henseender svarede van Lennep efterlysning til klassiske liberale økonomers efterlysning af markedsløsninger. I lyset af 1960'ernes og 1970'ernes økonomiske problemer for de vestlige samfund havde de med stedse stigende lydhørhed efterlyst strukturforandringer og en ændret rolle for den offentlige sektor. Mest iøjnefaldende og med størst succes var deres synspunkter hidtil blevet præsenteret af verdensbankens og den internationale valutafonds rekommandationer og krav til forgældede u-lande. Nu drejede det sig imidlertid også om i-landene.

OECD og van Lennep gik dog videre end til blot at filosofere over afgrænsningen mellem den private og offentlige sektor. Også i detaljen skulle den offentlige sektor undergå en forandring. Det økonomiske ansvar skulle udlægges inden for den offentlige sektor og borgerne skulle inddrages i de offentlige beslutningsprocesser. Den form for overvejelser var i vid udstrækning fraværende i klassiske makroøkonomiske overvejelser. Med mikroøkonomiens sejrsgang i disse år vandt slumrende transaktionsomkostningsteorier og principal-agent teorier stedse stigende indpas i økonomisk tænkning. At firmaet og dets institutionelle arrangementer kunne have en betydning for succesraten blev i stigende grad anerkendt (Williamson, 1985). Med et af de mange samfundsvidenskabelige begreber, der efterhånden er blevet allemandseje, blev det normative budskab, at der skal skabes incitamenter eller tilskyndelser til, at de ansatte opfører sig økonomisk ansvarligt. Både private og offentlige principaler, dvs. ejere eller politiske myndigheder, kan have svært ved at gennemskue, hvad fodfolket laver.

Man kan derfor ikke blot forlade sig på principalernes egeninteresse i et højt udbytte. I stedet må man skabe arrangementer, som garderer mod de værste udskejelser. Og løsningen blev anset for at være en udlægning af den økonomiske datakontrol til fordel for enten økonomisk rammestyring eller en budgettildeling per præsteret ydelse. Alt i alt var tesen således, at der burde udlægges, og det var den også for politologerne.

Politologisk nytænkning

Under overskriften "overload" førte politologer i 1970'ernes begyndelse en diskussion om den offentlige sektors økonomiske overbelastning (King, 1975). Overload-begrebet blev dog tidligt nuanceret og udvidet på to måder. Dels blev det præciseret, at en overbebyrdelse af det politiske system ikke blot kan resultere i økonomiske problemer. De vestlige lande stod dengang også over for udfordringer i form af minirevolter og terroraktioner i for eksempel Italien og Vest-Tyskland. Synspunktet var, at en politisk overbelastning af ofte uforenlige krav i nok så høj grad kan skabe politisk stress. Dernæst blev det pointeret, at problemet ikke blot består i et enkelt spørgsmål om at få enderne, i form af krav og udbud, til at mødes, men at indretningen af det politik/administrative system er nok så væsentlig (Rose, 1980). Fastsættelsen af den politiske dagsorden falder ikke blot ned fra himmelen. De administrative og politiske aktører spiller en væsentlig rolle i den henseende. Der præsenteres hermed en kritik af Eastons forestilling om, at man med succes kan forstå og udforme politik ved blot at koncentrere sig om input- og outputrelationerne. Mere konkret rummede 1970'ernes politologiske kriselitteratur en række efterlysninger af decentralisering og udlægning af ansvaret for offentlige beslutninger, netop for at undgå en overbelastning af top-

niveauet. Samtidig fulgte en efterlysning af en skærpet kontrol med den overordnede politik og en strammere generel styring (Crozier et al., 1975).

Den umiddelbare reaktion

Det var sådanne tanker, der blev samlet op af OECD, og tanker der i en vis forstand vakte forbavsende stor opsigt. Ingen af disse ideer er i sig selv nye. En begrænset rolle for den offentlige sektor, rammestyring og en stærk ledelse, der afviser at blande sig i detaljer er velkendt, om end langt fra uomstridt arvegods i forvaltningslitteraturen. Det nye var i den konkrete sammenhæng to ting.

Dels og først og fremmest anfægtede denne filosofi tilsyneladende, hvad der havde været god tone i en forudgående periode. Tesen om udlægning af ansvar kunne opfattes som et brud med 1960'ernes og de tidlige 1970'eres planlægningsfilosofi, hvorefter underordnede instanser nok skulle inddrages i beslutningsprocessen, men i sidste instans dog underordne sig (Faludi, 1973; Finansministeriet, 1978). Tilsvarende passer forestillingen om stærke ledere ikke godt sammen med den samme periodes forestillinger om participation og medbestemmelse for personalet (Argyris, 1964; Administrationsdepartementet, 1985).

Demæst var det noget nyt, at en økonomisk domineret organisation som OECD begyndte at filosofere over offentlig ledelse som et instrument til at skabe en bæredygtig økonomi. I 1984 iværksatte organisationen med megen succes sit PUMA projekt om public management (OECD, 1987). At det har haft gennemslagskraft kan illustreres på to måder. Dels er stadig flere lande begyndt at levere nationale rapporter til OECD i relation til projektet. Danmark, der glimrede ved sit fravær i registreringen af landeinitiativer i 1980'erne, er således nu med i oversigterne (OECD, 1995). Dels

tager den akademiske diskussion om reformer i stadig højere grad udgangspunkt i PUMA initiativet (jf. Premfors, 1996).

Anbefalinger og kritik

Den seneste offentliggjorte OECD publikation inden for området er et imponerende katalog over nødvendige initiativområder. Kapiteloverskifterne er i sig selv sigende. Der skal skabes fleksibilitet, etableres ansvarlighed, tilvejebringes valgmuligheder og responsivitet. Personaleressourcerne skal udvikles. Informationsteknologiens muligheder skal benyttes. Reguleringsinstrumenterne skal forbedres. Centrets kontrolkapacitet skal styrkes, og implementeringsproblemerne skal iagttages (OECD, 1995). I en vis forstand kunne det være overskrifter i en lærebog, der skitserer forskellige valgmuligheder og dilemmaer, men som ikke giver en særlig præcis forskrift.

Det har da også været en kritik, der tidligt blev fremført mod OECD og NPM fortalere: nemlig at programmet og bestræbelserne rummer alt og dermed også ingenting (Hood, 1991; Christiansen, 1996). Går man under overfladen, er der imidlertid en kerne og et konstant budskab, som næppe genfindes i pluralistiske lærebøger. Gang på gang betones det, at det primære sigte er at tilvejebringe en makroøkonomisk styring og udgiftspolitisk kontrol. Og netop denne orientering har da også været et markant element i den kritik, der har været rejst mod NPM. Synspunktet har været, at NPM netop af denne grund kun har begrænset bærekraft.

NPM og værdierne

Mens forfattere som Farnham og Horton efter en længere analyse konkluderer, at NPM ikke favner vidt, netop fordi begrebet har en stærk ideologisk forankring (Farnham og Horton, 1994), er den hyppigst refererede akademiske kommentator, Christo-

pher Hood, umiddelbart afvisende over for denne indvending (Hood, 1991). For ham er det afgørende ikke, om den grundlæggende filosofi er ideologisk forankret, men derimod om den kan honorere nogle generiske krav til en administrativ teori. Han opridser derfor tre krav, som en forvaltningspolitik bør tilfredsstille for at være udtømmende og altomfattende. Det drejer sig om økonomiske, juridiske og politiske rationaler. Han sammenfatter og repeterer dernæst nogle klassiske dilemmaer. Retssikkerhed koster tid og penge og kan dermed komme til at stride mod økonomihensyn, og politikere kan være mest interesserede i debatten og inputsiden og dermed mindre i hverken den juridiske proces eller det økonomiske resultat.

På denne baggrund afviser Hood, at NPM er en universel teori. Selv om den endelige konklusion er mere spag, er der ikke tvivl om, at NPM står tilbage som en økonomistyringsfilosofi. Hood ender trods alt derfor i samme kritiske kategori som Farnham og Horton. Spørgsmålet er da, om denne kritik er rimelig. Hvis udgangspunktet har været et økonomiræsonnement, er det et svagt argument, at programmet har sigtet mod økonomisk kontrol. Hvis OECD filosofien på den anden side har været, at PUMA projektet kan fange og løse alle problemer i alle medlemslande, tegner billedet sig lidt anderledes. Spørgsmålet er da, om man kan formulere et økonomisk detailprogram for lande med vidt forskellige historiske udgangspunkter og traditioner.

Administrative principper og nationale traditioner

Umiddelbart synes en detalje at skille vanderne i den akademiske diskussion om betydningen af administrative principper. Mens Hood og andre tidligere kommentatorer hævder, at filosofien om den stærke ledelse blot er en parallel til den private sek-

tors filosofi om effektiv management, udvider Farnham og Horton perspektivet. De spørger således, om ideen om en stærk ledelse ikke i sidste instans kan føres tilbage til mellemkrigstidens ideer om scientific management. Det der nu engang er i offentligt regi skal ledes stærkt og effektivt. Og hertil kræves et mix af central styring og administrativ udlægning (Urwick, 1937). I en europæisk sammenhæng havde Weber allerede langt tidligere pointeret, at idealbureaukratiet forudsatte en faglig autonomi for de underordnede (Weber, 1971).

I en vis forstand kan der siges at være tale om en ligegyldig intellektuel diskussion. En stærk ledelse er vel stærk, uanset hvor ideen kommer fra. På den anden side rummer den et betydeligt konfliktpotential. Spørgsmålet er, hvem der kan og skal gøres stærk. Politisk-administrative ideer, magtpositioner og traditioner går ikke altid op i en højere enhed på tværs af landegrænser. Hvem er således principalen og agenten i Nord Europa og Syd Europa? I et demokratisk samfund er det per definition i sidste instans vælgerne, der er principaler. På et operationelt niveau er det normative spørgsmål i denne sammenhæng, om det er parlamentet, regeringen eller kommunerne.

Hvad ideerne angår, er en væsentlig intellektuel inspiration bag det neo-liberale opgør blevet leveret af Østrig skolen med von Hayek som den fremmeste talsmand. For Hayek og hans hovedsageligt anglo-amerikanske elever er problemet enkelt. Hvis friheden for statens tyranni ikke kan opnås ved privatisering, er decentralisering en acceptabel løsning. Specielt i en angelsaksisk sammenhæng glider dette synspunkt måske lettere ned end i Skandinavien, i og med at der i administrativ og politisk sprogbrug normalt ikke skelnes mellem privatisering og kommunalisering (Bennett, 1991). En anden illustration af den engelske egenart illustreres af, at England endnu

ikke har ratificeret Europarådets konvention om kommunernes ret til selvstyre. I økonomisk forstand spiller de engelske kommuner ganske vist en stor rolle sammenlignet med andre europæiske lande, men råderummet dikteres altså formelt af Whitehall. I Sydeuropa er kommunerne tilsyneladende af langt mindre betydning for den nationale økonomi, men deres politiske betydning er på den anden side iøjnefaldende. At ministre samtidig er lokalpolitikere eller borgmestre kendes stort set ikke i resten af Europa. Endelig er de nordiske kommuner specielle. Økonomisk er de formelt af stor betydning for den offentlige sektor (Goldsmith og Page, 1987).

Det er sådanne forskelle, der har ført til, at nogle analytikere har hævdet, at OECD's rekommandationer først og fremmest har haft relevans i en anglo-amerikansk sammenhæng, hvor lokalt selvstyre nok er en realitet, men altid har haft mindre betydning. Spørgsmål om udlægning og kontrol har alene drejet sig om administrative detaljer. Derimod har filosofien ikke kunnet benyttes i de nordiske lande, hvor selvstyret var en realitet, der ikke uden videre kunne anfægtes (Premfors, 1996).

Det var og er sådanne forskelle på nationale kulturer og forvaltningstraditioner, OECD efterhånden stødte på i forsøget på at formulere en sammenhængende fornyelsesstrategi. Ud fra dette synspunkt kan det forklares, hvorfor OECD efterhånden udviklede sit reformperspektiv til et altomfattende katalog. Hverken OECD eller NPM apologeter har nogen autoritet i forhold til medlemslandene. Det har derfor drejet sig om at etablere en fællesnævner, som landene har kunnet enes om. Selv om den grundlæggende aspiration om at skabe stærke økonomier måske har været fælles, har udgangspunkterne været så vidt forskellige, at det ikke har været muligt at opstille særligt præcise tværnationale drejebøger.

Og dilemmaerne er åbenlyse ikke blot for udenforstående iagttagere, men også for NPM-apologeterne. I den seneste offentliggjorte OECD-rapport opridses således tre "trade offs":

- encouraging more *autonomy* at lower levels of government, while providing overall *direction*,
- allowing for *differentiation* through flexibility, yet ensuring some minimum degree of *uniformity*, and
- catering for more responsiveness to local needs, but not to the detriment of *efficiency* and *economy*.

Organisationens eget svar på denne fundamentale udfordring lyder i al sin beskedenhed på, at der kræves mere beskæftigelse med "multi-level government" (OECD, 1995).

NPM: PUMA eller Pussycat?

Mens en række kommentatorer, der refererer til de tidlige initiativer, er enige om, at NPM har haft en gennemslagskraft i den offentlige sektor (Aucion, 1991; Hood, 1991), er senere forfattere mere skeptiske (Naschold, 1995; Olsen og Peters, 1996; Premfors, 1996).

For de senere og mere kritisk indstillede observatører har synspunktet været, at NPM nok blev anlagt som en regeringspolitik, men at filosofien aldrig blev fulgt op i praksis. Efterhånden vakte den i nogle lande direkte modstand. Premfors hævder således med megen ret, at privatisering og "contracting out" aldrig slog igennem i Norden (jf. Grønnegård og Pallesen, 1997). I den udstrækning noget kan paralleliseres til NPM, er der blot tale om en videreførelse af den udlægning, der skete til kommunerne i forbindelse med de nordiske kommunalreformer. Og udviklingen illustreres med overbevisende data for den kommunale sektors andel af det offentlige konsum (Premfors, 1996).

Synspunktet er således ikke, at der ikke er sket noget. Det er snarere, at den langsigtede udvikling, man kan iagttage, er begrundet i og har dybe historiske rødder. Det forklarer dog på den anden side ikke de krusninger på bølgegangen, der er sket inden for rammerne. For eksempel ikke at alle nordiske lande trods stærk borgmestermotstand eksperimenterer med borgerdeltagelse under kommuneniveauet.

At borgmestrene protesterer, er indlysende. De har ansvaret for den økonomiske udvikling og har ofte hævdet, at det er uansvarligt, hvis kunderne blot kan flytte fra en butik til en anden, for eksempel fra en skole til en anden, uden at skulle belastes med en omkostning. Deres synspunkt er, at det koster penge at flytte mursten. For de anglo-amerikanske fortalere for NPM kunne svaret i princippet være simpelt: Territorielle enheder med selvstændigt økonomisk råderum bør da nedlægges eller tøjles. Så enkelt er det imidlertid hverken for regering eller internationale organisationer. Andre værdier og traditioner end en overordnet økonomisk styringsfilosofi spiller også en rolle. Ikke desto mindre er der tilsyneladende sket noget på tværs af traditioner og erfaringer. Næppe i den forstand, at radikalt nye og helstøbte programmer vinder indpas, men forstået således, at der bliver opstillet nye dagsordener inden for rammerne af nationale traditioner.

Dette temanummer

I det følgende drøftes forskellige erfaringer med NPM. Erling Juul Rasmussen skildrer filosofien bag New Zealands omfattende NPM bestræbelser og illustrerer styrken og svaghederne med erfaringer fra sundhedssektoren og personaleområdet. Synspunktet er, at selv om den grundlæggende filosofi kan have haft gennemslagskraft, forskertses ambitionerne af alt for overfla-

diske følgeresonnementer. Stig Montin drøfter den svenske udvikling på det kommunale område og spørger, om de radikale svenske programmerklæringer har haft nogen gennemslagskraft. Svaret er, at noget er sket, men at svenske, historiske traditioner er stærkest. Endelig analyserer Thomas Pallesen organiseringen af dansk og engelsk sundhedspolitik og drøfter, om de forskellige reformer overhovedet har nogen betydning ud over den formelle organisationsbeskrivelse. Pallesen rejser i den sammenhæng et interessant spørgsmål, nemlig om effekten af reorganiseringer og organisationsfornyelse perverteres af den politiske opmærksomhed, de skaber.

Litteratur

- Aucoin, Peter (1991). "The Politics of Restraint Budgeting" pp. 119-141 i Andre Blais og Stephane Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Argyris, Chris (1964). *Integrating the Individual and the Organization*, New York: John Wiley & Sons.
- Administrationsdepartementet (1985). *Personaleudvikling - en vejledning til statslige myndigheder og Institutioner*.
- Bennett, Robert J. (1991). "Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?" pp. 1-28 i Robert J. Bennett (ed.), *Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford: Clarendon.
- Christiansen, Peter Munk (1996). "Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer", *Politica*, 28. årg. nr. 3, pp. 271-285.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press.
- Faludi, Andreas (1973). *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon.
- Farnham, David og Sylvia Horton (1994). "The New Public Services Managerialism: An

Synspunktet er således ikke, at der ikke er sket noget. Det er snarere, at den langsigtede udvikling, man kan iagttage, er begrundet i og har dybe historiske rødder. Det forklarer dog på den anden side ikke de krusninger på bølgegangen, der er sket inden for rammerne. For eksempel ikke at alle nordiske lande trods stærk borgmestermotstand eksperimenterer med borgerdeltagelse under kommuneniveauet.

At borgmestrene protesterer, er indlysende. De har ansvaret for den økonomiske udvikling og har ofte hævdet, at det er uansvarligt, hvis kunderne blot kan flytte fra en butik til en anden, for eksempel fra en skole til en anden, uden at skulle belastes med en omkostning. Deres synspunkt er, at det koster penge at flytte mursten. For de anglo-amerikanske fortalere for NPM kunne svaret i princippet være simpelt: Territorielle enheder med selvstændigt økonomisk råderum bør da nedlægges eller tøjles. Så enkelt er det imidlertid hverken for regering eller internationale organisationer. Andre værdier og traditioner end en overordnet økonomisk styringsfilosofi spiller også en rolle. Ikke desto mindre er der tilsyneladende sket noget på tværs af traditioner og erfaringer. Næppe i den forstand, at radikalt nye og helstøbte programmer vinder indpas, men forstået således, at der bliver opstillet nye dagsordener inden for rammerne af nationale traditioner.

Dette temanummer

I det følgende drøftes forskellige erfaringer med NPM. Erling Juul Rasmussen skildrer filosofien bag New Zealands omfattende NPM bestræbelser og illustrerer styrken og svaghederne med erfaringer fra sundhedssektoren og personaleområdet. Synspunktet er, at selv om den grundlæggende filosofi kan have haft gennemslagskraft, forskertses ambitionerne af alt for overfla-

diske følgeresonnementer. Stig Montin drøfter den svenske udvikling på det kommunale område og spørger, om de radikale svenske programmerklæringer har haft nogen gennemslagskraft. Svaret er, at noget er sket, men at svenske, historiske traditioner er stærkest. Endelig analyserer Thomas Pallesen organiseringen af dansk og engelsk sundhedspolitik og drøfter, om de forskellige reformer overhovedet har nogen betydning ud over den formelle organisationsbeskrivelse. Pallesen rejser i den sammenhæng et interessant spørgsmål, nemlig om effekten af reorganiseringer og organisationsfornyelse perverteres af den politiske opmærksomhed, de skaber.

Litteratur

- Aucoin, Peter (1991). "The Politics of Restraint Budgeting" pp. 119-141 i Andre Blais og Stephane Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Argyris, Chris (1964). *Integrating the Individual and the Organization*, New York: John Wiley & Sons.
- Administrationsdepartementet (1985). *Personaleudvikling - en vejledning til statslige myndigheder og Institutioner*.
- Bennett, Robert J. (1991). "Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?" pp. 1-28 i Robert J. Bennett (ed.), *Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford: Clarendon.
- Christiansen, Peter Munk (1996). "Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer", *Politica*, 28. årg. nr. 3, pp. 271-285.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press.
- Faludi, Andreas (1973). *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon.
- Farnham, David og Sylvia Horton (1994). "The New Public Services Managerialism: An

- Assessment", pp. 237-254 i David Farnham og Sylvia Horton (eds.), *Managing the New Public Services*, Houndmills: Macmillan.
- Finansministeriet (1978). *Samordning af data i offentlig budget-planlægning. Planredegørelse 2*.
- Goldsmith, Michael J. og Edward C. Page (1987). "Centre and Locality: explaining cross-national variation", pp. 156-168 i Michael J. Goldsmith og Edward C. Page, *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: Sage.
- Grønnegård Christensen, Jørgen og Thomas Pallesen (1997). *Coping with Leviathan: The Mixed Record for Danish Public Sector Reform*, paper, Aarhus Universitet: Institut for statskundskab.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.
- King, Anthony (1975). "Overload: Problems of Governing in the 1970's", *Political Studies*, Vol. 13, pp. 284-296.
- Naschold, F. (1995). *The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*, Helsinki: Ministry of Labour.
- OECD (1981). *The Welfare State in Crisis*.
- OECD (1987). *Administration as Service. The Public as a Client*.
- OECD (1990). *Public Management Developments. Survey 1990*.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*.
- Olsen, J. P. og Guy Peters (eds.), (1996). *Lessons From Experience. Experiential Learning in Administrative Reform in Eight Countries*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Premfors, Rune (1996). *Reshaping the Democratic State: Swedish Experience in a Comparative Perspective*, paper, University of Stockholm: SCORE.
- Rose, Richard (ed.) (1980). *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*, Beverly Hills: Sage.
- Sharpe, L. J. (1976). *Responses to Local Fiscal Squeeze*, paper, University of Oxford: Nuffield College.
- Urwick, L. (1937). "Organization As A Technical Problem", pp. 49-88 i Luther Gulick og L. Urwick, *Papers on the Science of Public Administration*, New York: Institute of Public Administration.
- Vanebo, Jan Ole (1996). *Changes in the Norwegian Model and Managerial Consequences - The New Public Sector Management*, paper, Copenhagen: Copenhagen Business School, Master of Public Administration.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.